

漁民特惠津貼上訴委員會（禁拖措施）
個案編號 CP0035

馮水泰

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2018年6月25日

裁決日期：2019年5月14日

判決書

簡介

1. 本案為上訴人對跨部門工作小組（「工作小組」）就上訴人申領「因禁止拖網捕魚而向受影響拖網漁船船東發放特惠津貼」（「特惠津貼」）批出津貼的金額所作的決定提出的上訴（「上訴」）。
2. 工作小組評定有關船隻為合資格的近岸蝦拖，並根據獲立法會財務委員會（「財委會」）批准的援助方案，向馮水泰（「上訴人」）發放港幣\$1,923,485 的特惠津貼。上訴人現就工作小組的這項決定向漁民特惠津貼上訴委員會（「上訴委員會」）提出上訴。
3. 上訴委員會在聆訊後決定本案上訴得直，理由詳述如下。

背景

4. 於 2010 年 10 月 13 日，行政長官宣布政府會實施一籃子管理措施，包括透過立法禁止在香港水域拖網捕魚（「禁拖措施」），以便海床和海洋資源得以盡快復原，促進香港水域內的魚類及其他海洋生物的保育。政府於 2011 年 3 月 25 日在憲報刊登《2011 年漁業保護（指明器具）（修訂）公告》，而立法會亦於 2012 年 5 月通過《2012 年漁業保護（修訂）條例》。概括而言，禁拖措施於 2012 年 12 月 31 日生效。
5. 鑑於該禁拖措施，財委會於 2011 年 6 月通過批准開立一筆為數 17 億 2,680 萬元的新承擔額，為合資格拖網漁船船東、其僱用的本地漁工和收魚艇船東提供一次過的援助方案，以及用以推行相關的措施（「援助方案」），當中包括向因推行法定禁拖措施而永久喪失捕魚區的受影響本地拖網漁船船東發放特惠津貼。
6. 為了推行援助方案，工作小組於 2011 年 8 月成立，成員包括漁農自然護理署（「漁護署」）、海事處及民政事務總署，負責處理特惠津貼援助計劃申請的審批及一切相關事宜。上訴人也是該特惠津貼援助計劃的申請人。
7. 工作小組獲授權訂定申請特惠津貼的資格準則。只有符合準則的船東合資格獲發特惠津貼。指導原則是，經核准的特惠津貼金額將分攤至不同組別的申領人，而該攤分應與禁拖措施對他們所造成的影響相稱。工作小組在審批每宗特惠津貼的申請時，必須整體考慮所有相關的資料及證據，以首先決定有關申請是否符合申請特惠津貼的資格準則及相關要求。
8. 在確認有關申請符合所有資格準則及相關要求後，工作小組會進一步把有關船隻歸類為近岸拖網漁船或較大型拖網漁船。當中被評定為近岸拖網漁船的船隻，工作小組會再評定其對香港水域依賴程度的類別，即相當依賴香港水域的「一般類別」及非主要依賴香港水域的「較低類別」。工作小組會根據個別合資格近岸拖網漁船的類型和長度、其對香港水域的依賴程度、以及其他特別因素，

按照訂定的分攤準則去釐訂向有關申請人發放的特惠津貼金額。合資格的近岸拖網漁船船東將可分攤總額為 11 億 9 千萬元的特惠津貼。若有關船隻被評定為一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船，工作小組會根據獲財委會批准的援助方案向有關申請人發放港幣 15 萬元的一筆過特惠津貼，以反映有關船東亦受禁拖措施影響，因為他們雖然一般不在香港水域作業，卻將喪失未來在香港水域拖網捕魚的機會。

9. 根據上訴人向工作小組提供的資料和有關船隻的相關記錄，上訴人的船隻（船牌編號 CM67407Y）為一艘木質蝦拖，長度 21.94 米，有 1 部推進引擎而引擎總功率為 80.57 千瓦，燃油艙櫃載量為 4.24 立方米。
10. 於 2012 年 11 月 1 日，工作小組向上訴人發出信函，表示已就提供的資料及其他相關資料詳細審核了他的申請，初步會以有關船隻屬於在香港水域作業的近岸拖網漁船類別跟進處理，並會稍後通知他有關申請的最後決定。
11. 於 2012 年 12 月 21 日，工作小組向上訴人發出信函，表示已完成審核上訴人的申請，經詳細考慮所有的資料及證據，工作小組接受上訴人為因香港水域被禁止拖網捕魚而受影響的近岸拖網漁船船東。經考慮有關船隻的類型和長度，以及所有有關資料及證據，工作小組作出以下決定：

漁船類型：	蝦拖
漁船長度(米):	21.94
對香港水域依賴程度的類別:	非主要倚賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域
現獲分發的特惠津貼金額:	\$1,923,485

12. 另外，工作小組亦透過上述通知書向上訴人表示，已決定暫時預留約三成向近岸拖網漁船船東發放特惠津貼的總金額，以確保有足夠的款項支付經上訴委員

會判定為上訴得直的個案。當上訴委員會完成處理所有上訴個案後，工作小組會按照上訴委員會的決定及根據分攤準則把預留金額全數分攤予所有被判定及評定為合資格的近岸拖網漁船船東。

上訴人的上訴理由/理據

13. 其後，上訴人向上訴委員會提交上訴申請，並於2013年1月10日發出信函(「上訴信」)，上訴信內表示有關船隻相當依賴香港水域拖網捕魚作業。更聲稱大澳只有5艘蝦拖停泊海濱長廊新碼頭海面(上訴人有關船隻為其中一艘)，常年累月早出晚歸，晚出早歸，食環署領有街市牌照枱位，自擺自賣，出海生產「同開同埋」同一蝦場索罟群島，汾流水域及銅鼓沙洲水域捕蝦。上述其餘4艘蝦拖船東都可以證明上訴人「同開同埋」同一蝦場作業。上訴人懷疑漁護署巡查船隻沒有巡查香港水域一公里內索罟群島，汾流水域，銅鼓沙洲水域捕蝦場巡查，令上訴人蒙受重大損失，與同行蝦拖漁民特惠津貼相差50%有餘。
14. 上訴人在其日期為2014年2月8日的上訴表格(「上訴表格」)內聲稱其申請為近岸拖網漁船，工作小組雖將有關船隻裁定為近岸拖網漁船，但將有關船隻香港水域的依賴程度裁定為對香港水域的依賴程度較低，上訴人作出上訴，聲稱他對香港水域的依賴程度實質應為90%。他重申上訴信上的論點，並補充稱有關船隻細馬力小，船已經30年，較殘舊，無法到深海作業。他長期在香港水域作業，從來未到深海作業，對遠海情況欠缺信心。他補充禁拖後已把漁船賣掉了。

工作小組的陳詞

15. 工作小組向上訴委員會提交的陳詞中，解釋了他們是如何審核上訴人的特惠津貼申請。儘管工作小組就各個申請均採用了標準的陳詞格式，但上訴委員會認為工作小組的陳詞顯示工作小組有考慮上訴人的個別情況，並作出判斷。
16. 當中，工作小組按程序處理上訴人的特惠津貼申請時，曾考慮整體因素如下：

- (1) 根據漁護署就不同類型、長度、船體物料及設計拖網漁船作業情況的統計數據，有關船隻較可能有部分時間在香港水域捕魚作業。
- (2) 有關船隻設置的推進引擎數目、總功率及燃油艙櫃載量均顯示有關船隻續航能力較低，顯示有關船隻到離岸較遠的水域捕魚會受到限制。
- (3) 根據漁護署於 2011 年在本港主要避風塘及其他漁船船籍港的巡查記錄顯示，有關船隻有被發現在本港停泊2次（除休漁期外）。顯示有關船隻有可能以香港為基地，亦較可能有部分時間在香港水域作業。
- (4) 從漁護署於 2009 年至 2011 年的海上巡查記錄資料顯示，有關船隻未被發現在香港水域出現或作業。這顯示有關船隻可能較少或一般不在香港水域作業。
- (5) 根據上訴人提供的資料，有關船隻由本地漁工及獲批進入許可的內地過港漁工操作，僱用 2 名本地人員（本地人員包括船東、船長、輪機操作員及其他漁工等：2名；經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工：1名；直接從內地僱用的內地漁工：0名）。但是根據漁護署的資料，上訴人於 2009-2011年間並沒有就相關船隻作出內地過港漁工配額申請的記錄。上訴人在其登記申請丙部第9段的聲稱並不完全準確。簡言之，上訴人聲稱僱用的1名內地漁工在 2009-2011年間並沒有入境許可在香港水域工作。因此，該船在香港水域作業很可能受到限制，即很可能一般不在香港水域作業。
- (6) 上訴人持有由內地部門對有關船隻發出的漁業捕撈許可證，顯示該船隻可在內地水域捕魚作業。
- (7) 上訴人聲稱有關船隻為全部或部分時間在香港水域內捕魚作業的近岸拖網漁船及其全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比

例為 90%。上訴人提供的資料及文件未能支持其聲稱有關船隻在香港水域作業的時間比例。

17. 工作小組經整體評核相關的因素、記錄、資料及文件後，評定有關船隻屬非主要倚賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域類別的近岸蝦拖。
18. 工作小組就上訴人的書面陳述作出進一步回應。內容包括：上訴人聲稱有關船隻在香港水域作業的時間比例缺乏客觀證據支持。雖然上訴人聲稱「長期在香港水域作業，從未到深海作業，對遠海情況欠缺信心」，但上訴人持有由內地部門對有關船隻發出的漁業捕撈許可證，可在內地水域捕魚作業，而上訴人在登記當日亦聲稱有關船隻會在香港以外水域（近珠江口邊界）作業。上述資料顯示有關船隻會在香港以外的淺海水域作業。另外，有關船隻由本地漁工及直接從內地僱用和沒有進入許可的內地漁工操作，顯示有關船隻在香港水域作業受到限制，即很可能一般不在香港水域作業。

上訴委員會的聆訊

19. 上訴人與證人周炳發先生的陳述及證詞可歸納如下：
 - (i) 拖蝦要沙，不宜離岸遠，一個碼頭位便足夠。上訴人作業地點為區域 11 和 16，及近珠江口邊界，不會太出，不會遠至桂山。
 - (ii) 一般入燃油地點為屯門或長洲海面，位置不定。供應商包括中石化，華潤及寶石公司。每次入 8 至 10 桶。相關記錄已經被棄掉。
 - (iii) 一般而言漁獲即日捉即日賣，無需購買大量冰塊。間中於屯門買一條冰可以使用數天。大澳沒有冰賣，只好利用家裏的三個電冰箱製造冰雪，用電飯煲內膽為冰雪容器。幾小時內回岸的情況下一般不需要用冰，除非溫度超過三十度。
 - (iv) 大澳有 5 艘蝦拖，包括有關船隻，出海生產「同開同埋」同一蝦場作業。

時常一同出海，在同一個水域作業，一同回岸，一起在街市枱位擺賣。5艘蝦拖停泊在一起。

- (v) 作業時間會因應水流而定，有時甚至會日間作業，一般在晚間作業，但冬天可能因為太冷不能在夜間作業。在晚間作業比較適合賣漁獲的時間。賣漁獲的時間一般而言在早上 6-10 時。
- (vi) 每次作業時間多少不定，用多少張漁網也不定。如果風力強的時候，會用少些網。
- (vii) 上訴人與他的太太為主要船上工作人員，子女間中亦會來幫手，初期有聘用內地漁工，後期再沒有聘用。聘用內地漁工期間，上訴人會利用快艇到桂山接載工人到港幫忙，為期一星期左右，之後用快艇送工人返回桂山。
- (viii) 上訴人聲稱他們每天總會回港，完全不明白為何巡查記錄只有少少幾次而已。
- (ix) 禁拖措施生效後，上訴人便短時間內出售了有關船隻，原因是他再沒有辦法持續經營這門生意。

20. 上訴委員會慎重考慮雙方的案情、證據及陳述之後作以下的決定。

上訴委員會的決定

21. 必須重申，上訴人負有舉證責任，證明工作小組就他的特惠津貼申請作出了錯誤的決定。上訴委員會要決定上訴人作為負上舉證責任的一方能否成功舉證達至所需的標準，即相對可能性衡量的標準。由於每宗個案所牽涉的因素都不盡相同，上訴委員會明白必須小心考慮上訴人所提出的證據，以及是否有其他證據能支持上訴人應該得到較多的特惠津貼。

22. 再者，上訴委員會的責任是要決定工作小組是否恰當地考慮了有關因素，從而向上訴人發放合理數額的特惠津貼。
23. 上訴委員會細心考慮雙方提出的所有證據及陳詞後，認為上訴人上訴得直，並裁定有關船隻為一艘較高類別而合資格的近岸拖網漁船。
24. 上訴委員會認為上訴人是一位可靠可信的證人。他在接近兩小時的聆訊期間清楚及完整地回答委員會委員的提問，表現出他對整個運作十分了解。他亦傳召了大澳 5 艘蝦拖之一的船東周炳發先生作證。上訴委員會亦認為周炳發先生是一位可靠的證人。
25. 上訴委員會相信上訴人經常在夜間作業。鑑於夜間海上巡查次數確實不高，有關部門未能察覺有關船隻的行蹤並不意外，因此委員會對巡查記錄作為在港作業證據的比重相對較低。
26. 有關船隻當時船齡已甚高（1978 年首次領牌），船長亦較短(21.94 米)，引擎數目(1 部)、總功率 (80.57 千瓦)及燃油艙櫃載量(4.24 立方米)均顯示有關船隻續航能力實際上較低，船隻到離岸較遠的水域捕魚會受到限制。
27. 雖然避風塘巡查記錄不算多，但上訴委員會接納上訴人的解釋，認為有可能工作小組與上訴人剛巧未能相遇，而實際上有關船隻確實經常出入大澳避風塘。
28. 上訴人在禁拖後短時間內賣出有關船隻亦與上訴人稱有關船隻在禁拖之前相當依賴香港水域捕魚作業吻合。
29. 總括而言，有關船隻很可能有大部份時間在香港水域作業，上訴委員會認為有關船隻是一艘較高類別的近岸蝦拖。

總結

30. 基於上述原因，上訴委員會決定上訴得直，推翻工作小組向上訴人只發放港幣 \$1,923,485 的特惠津貼的決定。工作小組需要就本判決計算應發放的特惠津貼金額。

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 CP0035

聆訊日期：2018 年 6 月 25 日

聆訊地點：香港上環林士街 2 號林士街多層停車場大廈 9 樓

(簽署)

楊明悌先生

主席

(簽署)

鍾珊珊博士
委員

(簽署)

田耕熹博士
委員

(簽署)

朱嘉濠教授
委員

(簽署)

許錫恩先生
委員

上訴人：馮水泰先生

上訴人證人：周炳發先生

跨部門工作小組代表：

蕭浩廉博士，漁業主任，漁農自然護理署

阮穎芯女士，漁業主任，漁農自然護理署

上訴委員會法律顧問：梁熙明大律師